ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique, le 22 juillet 1971, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public", a donné le 18 octobre 1971, l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 22e juli 1971, door de Minister van het Openbaar Ambt verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut", heeft de 18e oktober 1971 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

Le projet fixe deux limites à l'application aux agents des organismes, des règles applicables aux agents de l'Etat. En vertu de la première limite, il n'y a pas lieu d'appliquer les dispositions du statut des agents de l'Etat qui désignent l'autorité compétente pour nommer les agents, cette autorité étant déterminée par la loi ou par "le règlement organique" (article 2).

En vertu de la seconde limite, les règles statutaires ne sont rendues applicables que "sans préjudice des dispositions légales et sous réserve des dispositions particulières" (article 3). Le Gouvernement n'entend pas déroger aux dispositions législatives, ni mêmes à certaines dispositions réglementaires qui désignent l'autorité compétente pour nommer le personnel, et il n'entend pas déroger non plus aux dispositions législatives qui fixent partiellement le statut des agents.

L'avis du Conseil d'Etat précédant l'arrêté royal du 14 février 1961 a déterminé dans quelle mesure l'article 11 de la loi du 16 mars 1954 avait abrogé les lois et arrêtés organiques des divers établissements et dans quelle mesure le Roi pouvait, en usant du pouvoir qui Lui est confié par cet article, modifier les lois et arrêtés organiques (Pasin., 1961, pp. 130 et 131).

../...

Cet avis expose que le pouvoir du Roi de fixer le statut du personnel implique incontestablement celui de modifier les dispositions législatives antérieures qui ont eu pour objet exclusif de régler le statut du personnel. L'avis précise, toutefois, que le pouvoir du Roi de fixer le statut du personnel ne comprend pas celui de modifier les dispositions législatives qui réservent à l'organe de gestion le droit de nommer et de révoquer le personnel, parce que de telles dispositions ne concernent pas seulement le statut du personnel, mais contribuent principalement à définir l'étendue de l'autonomie de l'établissement. L'avis du Conseil d'Etat déclare, en outre, que le Roi reste lié par les dispositions législatives qui, tout en confiant le pouvoir de nommer le personnel d'un organisme à une autorité de l'Etat, imposent à celle-ci la consultation préalable de l'organe de gestion ou du fonctionnaire dirigeant. En effet, ces dispositions touchent également à l'autonomie de l'organisme.

En outre - il convient d'y insister - le pouvoir du Roi de modifier les dispositions législatives réglant le statut des agents ne peut viser que les dispositions législatives antérieures à la date à laquelle l'article 11 de la loi du 16 mars 1954 est devenu applicable à l'organisme. Il est évident, en effet, que, si après avoir confié au Roi le pouvoir de fixer le statut du personnel d'un organisme, le législateur fixe lui-même partiellement ce statut, il n'entend pas, sauf disposition expresse en sens contraire, permettre au Roi d'abroger cette nouvelle règle statutaire légale.

../...

Dans l'intention du Gouvernement, le présent projet entend respecter les dispositions législatives qui déterminent l'autorité compétente pour nommer et révoquer le personnel, ainsi que les dispositions législatives antérieures et postérieures à celle qui a attribué au Roi le pouvoir de fixer le statut du personnel, et qui ont pour objet exclusif de fixer partiellement ce statut.

PRESENTATION DU PROJET.

En ce qui concerne la division du projet, il est proposé de remplacer les chapitres par des titres et les sections par des chapitres, de façon à faire précéder du mot "section" les intitulés qui figurent avant les articles 8, 10, 17, 18, 19, 20, 25 et 26 du projet.

Préambule.

La rédaction suivante est proposée pour le 1er alinéa :

"Vu la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, notamment l'article 11 modifié par l'arrêté royal n° 14 du 18 avril 1967 et par l'arrêté royal n° 88 du 11 novembre 1967".

*

* *

En ce qui concerne la référence faite à l'arrêté royal n° 33 du 20 juillet 1967 fixant le statut de certains

../...

agents des services publics chargés d'une mission internationale, il y a lieu de se reporter à l'observation qui sera formulée au sujet de l'article 48 du projet.

*
* *

L'article 11 de la loi du 16 mars 1954 ne prévoit pas, pour la fixation du statut administratif du personnel des organismes, d'autre formalité que l'accord du ministre qui a la fonction publique dans ses attributions, l'accord du Ministre des Finances étant, en outre, requis pour la fixation du statut pécuniaire. Dans son avis précédant l'arrêté royal du 14 février 1961, le Conseil d'Etat avait estimé que l'article 11 de la loi du 16 mars 1954 n'avait pas supprimé les formalités établies antérieurement, qui consistent généralement en des consultations des organes de gestion (Pasin., 1961, pp. 130 et 131). Cette interprétation a été confirmée par la section d'administration du Conseil d'Etat (voyez les arrêts :

CALUWAERTS, n° 8507, du 28 mars 1961;
SCHOOFS et STORDEUR, n° 8672, du 20 juin 1961;
CRESEN n° 9224, du 6 mars 1962, et
SCHEEMAECKER et SACRE, n° 9226, du 6 mars 1962).

Il y aurait donc lieu de déterminer quels sont les organismes pour lesquels l'avis de l'organe de gestion est requis. Toutefois, les délégués du ministre ont déclaré que, pour éviter des omissions et dans un souci d'équité, le Gouvernement a préféré consulter les organes de gestion de tous les organismes dont le projet fixe le statut du personnel, sans se préoccuper de savoir si la consultation était requise ou non.

../...

On ne pourra donc pas tirer argument des consultations non obligatoires auxquelles il a été procédé pour en déduire qu'elles étaient nécessaires et les imposer dans l'avenir, en cas de modifications ultérieures apportées à l'arrêté royal fixant le statut du personnel.

Article 1er.

Aux termes de cet article, sont soumis à l'arrêté en projet, les agents de tous les organismes contrôlés par le Ministre de la Prévoyance sociale ou par le Ministre de l'Emploi et du Travail et qui sont soumis à la loi du 16 mars 1954. Les délégués du ministre ont expliqué que cette formule avait été préférée à l'énumération de tous les organismes auxquels le statut sera applicable, pour permettre l'application immédiate du statut aux nouveaux organismes, en cas de création d'organismes nouveaux ou de modification de la dénomination d'un organisme. La formule employée présente cependant les inconvénients inhérents à la législation par référence. Non seulement le champ d'application du projet n'est pas indiqué expressément dans celui-ci, mais en outre il ne sera pas possible de connaître les organismes auxquels le projet sera applicable, en consultant la loi du 16 mars 1954. Cette loi n'indique pas, en effet, quel est le ministre qui exerce le contrôle sur chacun des organismes auxquels elle s'applique. La formule de référence employée par l'article 1er présenterait des difficultés d'interprétation si, ce qui ne semble pas être le cas actuellement, un organisme relevait de plusieurs ministres, un de ceux-ci étant le Ministre de la Prévoyance sociale ou le Ministre de l'Emploi et du Travail. En se fondant sur l'article 11, § 1er, de la loi du 16 mars 1954 qui dispose que l'arrêté royal qui fixe le statut doit être établi sur proposition du ou des ministres dont l'organisme relève, on devrait décider

../...

que le projet ne serait pas applicable dans un organisme qui relève de plusieurs ministres, si ces ministres n'avaient pas tous proposé l'arrêté actuellement en projet.

Il convient donc de remplacer les I et II du § 1er par l'énumération des organismes.

Compte tenu de ces observations, le texte suivant est proposé :

"I. Les organismes suivants contrôlés par le Ministre de la Prévoyance sociale :

1° ....;
2° ....;
3° ....;
.....

... X° tous les autres organismes contrôlés par le Ministre de la Prévoyance sociale qui seront soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public ;

II. Les organismes suivants contrôlés par le Ministre de l'Emploi et du Travail :

1° .....
2° .....
3° .....

... X° tous les autres organismes contrôlés par le Ministre de l'Emploi et du Travail qui seront soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public;

.....".

Article 2.

Il est nécessaire de prévoir le cas où l'autorité qui exerce le pouvoir de nomination ne serait désignée ni par la

../...

loi ni par le règlement organique. Dans ce cas, on pourrait, en effet, soutenir que l'article 5 du statut des agents de l'Etat, dont le projet n'exclut pas expressément l'application, devrait être appliqué. Les délégués du ministre ont fait observer que cette solution qui attribuerait au Roi le pouvoir de nommer tous les agents du niveau 1 serait en opposition avec les règles habituellement suivies dans les organismes d'intérêt public. Il est, dès lors, suggéré de prévoir que, lorsque l'autorité qui exerce le pouvoir de nomination ne sera pas déterminée par la loi ou par le règlement organique, cette autorité sera le ministre.

Le texte suivant est, en conséquence, proposé pour la dernière partie de l'article 2 :

".....

"autorité qui exerce le pouvoir de nomination : l'autorité à laquelle le pouvoir de nomination a été expressément conféré par la loi ou par le règlement organique. Lorsque cette autorité n'a pas été déterminée par la loi ou par le règlement organique, ce pouvoir est exercé par le ministre dont l'organisme relève".

Article 3.

A. En disposant que "..... les règles applicables aux agents des administrations de l'Etat sont applicables aux agents des organismes" et en déterminant ensuite les dispositions qu'il y a lieu de considérer comme règles, le projet complique inutilement la matière.

Par ailleurs, l'expression "arrêtés qui complètent l'arrêté royal du 2 octobre 1937" ne vise pas les arrêtés qui ont modifié en la forme l'arrêté royal du 2 octobre 1937, mais bien les arrêtés qui sont considérés comme formant le complément du statut établi par cet arrêté.

../...

Bien que cette expression ne soit pas entièrement inusitée (voir l'article 6, § 1er, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, tel qu'il a été modifié par l'arrêté royal du 17 septembre 1969), l'absenc de tout critère législatif ou réglementaire qui permettrait de déterminer quand un arrêté doit être considéré comme complétant l'arrêté royal du 2 octobre 1937, est de nature à susciter des difficultés.

Mieux vaudrait énumérer les arrêtés qui, dans l'esprit du Gouvernement, sont désignés par cette expression.

B. Le Gouvernement se propose de rendre applicables de plein droit aux agents des organismes les dispositions nouvelles qui modifieraient ou compléteraient les règles applicables aux agents des administration Si cette assimilation tend à réaliser en partie une unification du statut des agents du secteur public, il faut observer cependant qu'ell n'est pas toujours réalisable sans que des mesures particulières soien prises dans ce but. Le projet lui-même en est la preuve.

Dans les intentions du Gouvernement telles qu'elles ont été exposées au Conseil d'Etat, les modifications qui seraient apportées à des dispositions que le présent projet ne rend applicables aux agents des organismes que moyennant des mesures d'"adaptation" ou d'"appropriation", seraient sans influence sur le statut de ces agents si le R ne prenait pas de mesures expresses à cette fin.

Les dispostions antérieures qui seraient ainsi modifiés pour leur application aux agents des administration de l'Etat demeureront donc sans changement pour leur application aux agents des organismes, aussi longtemps que le Roi n'en aura pas décidé autrement.

C. L'article 3, § 1er, in fine rend applicables aux agents des organismes "tous les autres arrêtés applicables aux agents de l'ensemble des ministères qui trouvent leur fondement dans la loi, pour autant que cette loi soit également applicable ou puisse être rendue applicable par le Roi aux agents des organismes". Le procédé de législation par référence employé par cette disposition est beaucoup trop imprécis et risque d'entraîner de graves difficultés d'interprétation. Les arrêtés rendus applicables ne sont, en effet, pas identifiés et leu identification ne peut être faite que par l'étude du fondement légal d divers arrêtés. En outre, le projet ne réalise aucune adaptation des arrêtés qui sont rendus applicables par la dernière disposition de l'a ticle 3, § 1er, alinéa 2, alors que pour les autres arrêtés des adaptations ont été jugées nécessaires.

../...

La disposition reproduite ci-dessus peut se heurter, dans certains cas, à des objections de légalité. En effet, les dispositions législatives qui permettent au Roi de prendre des mesures à l'égard des agents des organismes d'intérêt public subordonnent parfois ces mesures au respect de certaines formalités auxquelles le projet n'a pas été soumis. On peut citer comme exemple certaines mesures d'exécution des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative qui, en vertu de l'article 61, § 2, de ces lois, doivent être soumises à l'avis de la commission permanente de contrôle linguistique. Le projet a notamment pour effet de rendre applicable aux agents des organismes l'arrêté royal du 30 novembre 1966 déterminant, en vue de l'application de l'article 43 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, les grades des agents soumis au statut des agents de l'Etat qui constituent un même degré de la hiérarchie. L'extension de cet arrêté aux agents des organismes nécessiterait l'avis préalable de la commission permanente de contrôle linguistique. Or, le projet n'a pas été soumis à cette formalité.

Par ailleurs, un des effets de la disposition finale de l'article 3, § 1er, sera de rendre applicable aux agents des organismes l'arrêté royal du 24 janvier 1969 relatif à la réparation, en faveur des membres du personnel des administrations et des autres services de l'Etat et de certains membres du personnel des établissements d'enseignement subventionnés, des dommages résultant des accidents du travail et des accidents survenus sur le chemin du travail, alors que ces agents sont actuellement soumis à l'arrêté royal du 12 juin 1970 relatif à la réparation, en faveur des membres du personnel

.../...

des organismes d'intérêt public, des dommages résultant des accidents du travail et des accidents survenus sur le chemin du travail. L'arrêté royal du 12 juin 1970 rend applicable aux agents des organismes l'arrêté royal du 24 janvier 1969, mais en y apportant des adaptations. Le projet aurait pour effet de supprimer ces adaptations qui ont cependant été jugées nécessaires.

En raison des incertidudes que sa rédaction implique, la disposition finale de l'article 3, § 1er, alinéa 2, devrait être soit supprimée, soit remplacée par plusieurs dispositions qui énonceraient expressément les arrêtés rendus applicables aux agents des organismes et qui rendraient expressément applicables à ceux-ci les lois que le Roi peut leur rendre applicables, ainsi que le Gouvernement le fait d'ailleurs aux articles 4 et 5 du projet.

Les délégués du Ministre ont marqué leur accord pour que la disposition finale de l'article 3, § 1er, soit omise. S'il en est ainsi, il y aurait lieu d'examiner si certains des arrêtés visés par cette disposition ne devraient pas être rendus expressément applicables.

Les délégués du Ministre ont également marqué leur acoord pour supprimer, au § 1er, la mention des dispositions "particulières". Par ailleurs, la réserve des dispositions transitoires est inutile et peut être omise.

*

* *

.../...

Compte tenu des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de rédiger comme suit l'article 3 du projet :

"Article 3.-

§ 1er. Sans préjudice des dispositions statutaires établies par la loi, les arrêtés suivants, tels qu'ils ont été modifiés, sont applicables aux agents des organismes, sous réserve des modalités fixées par le présent arrêté :

1° .....
2° ..... etc .....

§ 2. Les dispositions qui modifieraient, compléteraient ou remplaceraient les arrêtés énumérés ci-dessus seront applicables de plein droit aux agents des organismes, sauf si elles affectent des dispositions qui ont fait l'objet des mesures d'adaptation prévues au présent arrêté".

Articles 4 et 5.

Ces articles concernent l'application d'arrêtés de pouvoirs spéciaux et n'ont avec le statut du personnel des organismes d'intérêt public que des rapports indirects. Il serait dès lors plus logique de les reprendre dans des arrêtés autonomes.

En toute hypothèse, l'application, aux agents des organismes, de l'arrêté royal du 29 juin 1967 entraînera l'abrogation :

1° de l'arrêté royal du 6 décembre 1968 portant certaines mesures d'exécution de l'arrêté royal n° 3 du 18 avril 1967 facilitant le recrutement ou l'engagement, dans les services publics, de personnes licenciées à la suite de la fermeture totale ou partielle de charbonnages;

.../...

2° de l'arrêté royal du 8 septembre 1969 portant, en ce qui concerne certains organismes d'intérêt public soumis au contrôle du Ministre de la Prévoyance sociale, des mesures d'exécution de l'arrêté royal n° 3 du 18 avril 1967 facilitant le recrutement ou l'engagement dans les services publics, de personnes licenciées à la suite de la fermeture totale ou partielle de charbonnages;

3° de l'arrêté royal du 20 février 1970 rendant applicables à l'Oeuvre nationale des anciens combattants et victimes de la guerre, les dispositions de l'arrêté royal n° 3 du 18 avril 1967 facilitant le recrutement ou l'engagement dans les services publics, de personnes licenciées à la suite de la fermeture totale ou partielle de charbonnages. Ce dernier arrêté contient à l'article 2 une réserve qui devrait cependant être maintenue.

Il y a lieu de faire observer, par ailleurs, que l'extension du champ d'application de l'arrêté royal du 13 novembre 1967 nécessite, en tant que cet arrêté concerne les membres des forces armées, l'avis de la commission consultative du personnel militaire des forces terrestre, aérienne et navale prescrit par l'article 7 de l'arrêté royal du 20 octobre 1964 et l'avis de la commission consultative du personnel de la gendarmerie, prévu par l'article 7 de l'arrêté royal du 2 février 1965.

Toutefois, comme le projet présente un intérêt commun pour tous les militaires, le Ministre de la Défense nationale pourrait user de la faculté que lui donne l'article 22, § 1er, de l'arrêté royal du 2 février 1965 de consulter les commissions consultatives réunies de la gendarmerie, et des forces terrestre, aérienne et navale.

.../...

Articles 6 et 7.

Il convient de faire précéder ces articles d'un intitulé qui pourrait être le suivant : "Chapitre Ier. Dispositions générales", le numérotage des sections suivantes, qui deviennent des chapitres, étant modifié.

Il y a lieu de rendre les adaptations prévues à l'article 6 applicables non seulement aux arrêtés visés à l'article 3, § 1er, mais aussi aux dispositions qui sont visées à l'article 3, § 2. Il est donc proposé de remplacer les mots "des règles visées à l'article 3, § 1er" par les mots "des dispositions visées à l'article 3".

*

* *

La définition, donnée par l'article 2, des termes "autorité qui exerce le pouvoir de nomination" indique que le projet n'entend pas déroger aux lois ou aux règlements organiques qui ont désigné l'autorité qui exerce le pouvoir de nomination. Il ressort de cette définition que l'article 5 du statut des agents de l'Etat ne peut être rendu applicable, puisque la désignation de l'autorité qui exerce le pouvoir de nomination ne pourra résulter que de la loi ou du règlement organique de l'organisme.

Il est donc proposé d'insérer dans le chapitre II (section 1ère, selon le projet) une section nouvelle rédigée de la façon suivante :

.../...

"Section 1ère. Pouvoir de nomination.

Article ...

L'article 5 n'est pas applicable aux agents des organismes".

Articles 7 et suivants.

Le projet se propose "d'adapter" à la situation spéciale des agents des organismes les dispositions des arrêtés qui leur sont applicables.

Ces mesures dites d'adaptation sont de trois espèces :

1° tantôt elles consistent simplement à remplacer, dans le texte référé, des termes qui ne répondent pas à la situation des agents des organismes, par d'autres termes plus adéquats ;

2° tantôt elles consistent à remplacer certaines dispositions des textes référés par d'autres dispositions qui s'en écartent quant au fond ;

3° tantôt, enfin, elles consistent à exclure l'application de certaines dispositions des arrêtés rendus applicables dans leur ensemble.

De ces diverses espèces de mesures, seules les premières sont de véritables adaptations, en ce sens qu'elles mettent la rédaction du texte en concordance avec la situation à laquelle il se rapporte, sans modifier le fond.

.../...

Les deux autres espèces de mesures sont des dispositions qui ne constituent pas des adaptations mais des dérogations à l'application intégrale des arrêtés référés.

Il est de mauvaise technique législative de donner à une même disposition des contenus différents selon les différentes catégories de personnes qu'elle concerne.

Le Conseil d'Etat propose donc :

1° que les intitulés des sections (devenant des chapitres, selon les suggestions du Conseil d'Etat) soient rédigés comme suit : "Modalités d'application de l'arrêté royal du ..." ;

2° que les adaptations de pure forme soient indiquées comme suit : "A l'article ..., il y a lieu de lire "..." au lieu de "..." ;

3° que les textes destinés à modifier quant au fond des dispositions des arrêtés rendus applicables, soient présentés sous la forme de dérogations et soient, dès lors, rédigés comme suit : "Par dérogation à l'article ..." ou, tout au moins lorsque le texte ne se prête pas à l'emploi de cette formule, d'employer celle qui est proposée sub 2° ci-dessus.

Article 12.

Les articles 28 à 32 n'étant pas non plus applicables aux agents des niveaux autres que le niveau 1, il est proposé de rédiger cet article de la façon suivante :

"Article ...

Les articles 28 à 32 formant la section 2 du chapitre III ne sont pas applicables aux agents des organismes"

.../...

Article 15.

Cet article semble établir une compétence concurrente attribuée au fonctionnaire dirigeant et au fonctionnaire dirigeant adjoint. Une telle compétence ne peut exister. Le fonctionnaire dirigeant adjoint ne sera compétent que dans certains cas, par exemple :

1° lorsque la législation sur l'emploi des langues exige que l'affaire soit traitée par un fonctionnaire du rôle linguistique auquel il appartient ;

2° en cas d'empêchement du fonctionnaire dirigeant ;

3° lorsque le fonctionnaire dirigeant le charge de l'affaire.

Pour marquer que les deux fonctionnaires supérieurs de l'organisme ne sont pas placés sur un pied d'égalité, il est proposé de remplacer les mots "par le fonctionnaire dirigeant ou le fonctionnaire dirigeant adjoint" par l'expression suivante : "par le fonctionnaire dirigeant ou, le cas échéant, par le fonctionnaire dirigeant adjoint".

La même observation vaut pour les articles du projet employant l'expression qui vient d'être critiquée et, notamment, les articles 16, 18, 19, 42, 45, 46, 47 et 48.

Article 16.

Les agents des organismes sont tous chargés "d'un service public". Le décret du 20 juillet 1831 sur le serment leur est donc applicable de plein droit. Aux termes de l'article 3 de ce décret, il appartient au législateur de désigner l'autorité compétente pour recevoir le serment ;

.../...

c'est seulement à l'effet de "suppléer au silence (des) lois" que le Roi a compétence pour faire cette désignation (Cass., 20 octobre 1868, Pas., 1869, I, 238 ; Conseil d'Etat, arrêt n° 6731 du 20 juin 1958).

Le serment constituant un acte d'allégeance à l'égard de l'Etat belge, c'est à un organe de l'Etat qu'il appartient de désigner, par voie de disposition générale, les fonctionnaires chargés de recevoir le serment des agents des organismes.

En outre, le texte doit être complété par une disposition relative au serment du fonctionnaire dirigeant et du fonctionnaire dirigeant adjoint. Ce texte devrait prévoir que ces fonctionnaires prêtent serment entre les mains du Ministre.

En conséquence de ces observations, le Conseil d'Etat propose le texte suivant pour le nouvel article 47 :

"Article 47.-

Sauf dispositions contraires des lois existantes, les agents des niveaux 2, 3 ou 4 prêtent serment entre les mains du fonctionnaire à ce désigné par le Ministre ; les agents du niveau 1 prêtent serment entre les mains du fonctionnaire dirigeant ou, le cas échéant, du fonctionnaire dirigeant adjoint. Les fonctionnaires dirigeants et les fonctionnaires dirigeants adjoints prêtent serment entre les mains du Ministre".

.../...

Article 17.

Dans son avis précédant l'arrêté royal du 14 février 1961 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public (Pasin., 1961, pp. 129 et suiv.), le Conseil d'Etat avait soulevé la question de savoir si l'article 11 de la loi du 16 mars 1954 permettait au Roi de déroger aux dispositions de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 87, du 5 février 1935, sur les cumuls en matière de fonctions et d'emplois publics.

Sans approfondir le problème à l'époque, puisque l'intention du Gouvernement était alors de ne pas déroger à l'arrêté royal précité, le Conseil d'Etat s'était cependant demandé si la possibilité de dérogation ne pourrait pas être admise, pour le motif que les dispositions de l'arrêté royal n° 87 concernaient exclusivement le statut des agents et ne touchaient pas à l'autonomie des établissements.

Dix ans après, à la suite d'une étude plus poussée, le Conseil d'Etat est d'avis que le système consistant à permettre la dérogation se concevrait mal aujourd'hui, alors que l'accent n'est plus mis, comme auparavant, sur l'autonomie des organismes mais que toute la tendance du projet est plutôt de réaliser une unité de régime, en soumettant largement les agents des organismes au statut des agents de l'Etat.

Dès lors que le Roi ne peut pas déroger à l'arrêté royal n° 87 du 5 février 1935, le pouvoir d'accorder les autorisations de cumul devrait être réservé au Conseil des Ministres et ces autorisations ne pourraient être accordées que dans les cas prévus par cet arrêté royal.

En conséquence, il y a lieu d'omettre l'article 17 du projet.

.../...

Article 19.

A cet article, il y a lieu de remplacer les mots "à ce désigné" par les mots "désigné à cet effet".

Article 24.

L'adaptation apportée par cet article à l'article 84 du statut des agents de l'Etat n'est pas suffisante. En effet, l'article 84, alinéa 1er, mentionne des "chambres de recours départementales" alors que le projet prévoit des "chambres de recours".

Il y aurait lieu, dès lors, de compléter l'article 24 du projet par une disposition portant que, dans l'article 84, les mots "chambres de recours départementales" devront se lire "chambres de recours".

Article 25.

La première phrase de l'article 96 du statut ne fait que consacrer le droit commun. En la déclarant non applicable, on risque de créer l'équivoque. C'est pourquoi il est proposé de rédiger la disposition comme suit :

"A l'exception de la première phrase de l'article 96, la partie XI n'est pas applicable aux agents des organismes".

.../...

Article 26.

Le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que, lorsque l'arrêté royal en projet confie une mission aux ministres réunis en conseil - comme c'est le cas notamment à l'article 26 - les secrétaires d'Etat visés à l'article 91bis de la Constitution ne pourront pas participer à pareille délibération.

Application de l'article 116 du statut des agents de l'Etat.

Le projet rend applicable aux agents des organismes, l'article 116 du statut des agents de l'Etat. La question se pose, dès lors, de savoir si les formalités prévues par cet article, c'est-à-dire la motivation et la délibération en conseil des ministres, ne seront obligatoires que pour la modification de la partie du statut des agents des organismes qui se réfère à l'arrêté royal du 2 octobre 1937 ou si ces formalités seront requises pour la modification de n'importe quelle disposition de l'arrêté qui est actuellement en projet.

Les délégués du Ministre déclarent que la seconde interprétation correspond à l'intention du Gouvernement, qui est de maintenir à l'avenir le parallélisme que l'on établit actuellement entre le statut des agents des organismes et le statut des agents de l'Etat. Ils estiment, toutefois, que la motivation ne doit pas être prescrite.

.../...

Pour réaliser cette intention, il est proposé, en conséquence, d'insérer :

1° après l'article 26 du projet, un article portant que l'article 116 n'est pas applicable aux agents des organismes ;

2° après l'article 52 du projet, un article rédigé en ces termes :

"Toute modification, même partielle, apportée au présent arrêté, fera l'objet d'un arrêté délibéré en conseil des ministres".

Articles 27 et 28.

Il convient de préciser dans le texte que, pour l'application aux agents des organismes du statut des agents temporaires et du statut des ouvriers temporaires, les références au statut des agents de l'Etat faites à l'article 2 de ces statuts doivent être comprises comme se référant au statut des agents de l'Etat, tel qu'il est adapté par le projet pour être rendu applicable aux agents des organismes.

*
* *

Le rapport au Roi explique que l'existence d'un statut pour les agents temporaires et pour les ouvriers temporaires n'empêchera pas l'autorité qui exerce le pouvoir de nomination d'engager encore des agents sous le régime du contrat de louage de travail. De même, cette autorité pourra maintenir sous le régime du contrat les agents ou ouvriers temporaires en fonction au moment de l'entrée en vigueur du nouveau statut.

.../...

Le projet ne contient pas une disposition réservant expressément la possibilité d'engager des agents par contrat. Comme l'existence d'un statut de droit public n'empêche pas l'autorité d'engager des agents par contrat pour des travaux extraordinaires, il n'est pas indispensable d'énoncer expressément cette règle dans le statut. Mais lorsqu'il existe un statut de droit public, il y a lieu de présumer que les agents sont soumis à ce statut et, dès lors, la volonté d'engager une personne par contrat doit apparaître de manière particulièrement nette.

Article 30.

Les délégués du ministre expliquent que seuls des fonctionnaires dirigeants sont revêtus d'un grade du rang 16. Cependant, certains fonctionnaires dirigeants ou fonctionnaires dirigeants adjoints peuvent n'avoir qu'un rang 15 ou même un rang inférieur.

On pourrait soutenir, en se fondant sur l'article 30, que la nomination à un grade de fonctionnaire dirigeant ou de fonctionnaire dirigeant adjoint du rang 15 ou d'un rang inférieur est réservée aux agents de l'organisme. Les délégués du ministre exposent que telle n'est pas l'intention du Gouvernement qui n'entend pas déroger aux règles actuelles de nomination des fonctionnaires dirigeants et des fonctionnaires dirigeants adjoints, le projet n'étant établi que sous réserve des dispositions légales (article 3, § 1er). Ils déclarent que ce n'est que lorsque les grades des rangs 15 à 11 sont attribués par promotion que l'article 30 du projet est applicable, celui-ci n'étant pas applicable

.../...

lorsque, en vertu de la loi, le Roi nomme un fonctionnaire dirigeant ou un fonctionnaire dirigeant adjoint. Pour éviter des contestations à ce sujet, le Conseil d'Etat propose de rédiger comme suit l'article 22 :

"Article 22.-

Sous réserve de l'application de l'article 29, § 1er, et sauf pour la nomination des fonctionnaires dirigeants et des fonctionnaires dirigeants adjoints, la promotion aux grades des rangs 15, 14, 13, 12 et 11 est attribuée par avancement de grade".

Il va de soi que la rédaction proposée n'exclut en aucune façon la possibilité pour un agent de l'organisme d'être nommé en qualité de fonctionnaire dirigeant ou de fonctionnaire dirigeant adjoint.

Article 36.

En attendant que le Roi ait réparti les divers grades entres les différents niveaux, sections et rangs, le projet maintient le classement actuel des grades, tel qu'il résulte des échelles de traitement. Ces échelles de traitement ont parfois été fixées régulièrement sur base des articles 11 et 18 de la loi du 16 mars 1954.

Dans certains organismes, les échelles de traitement n'ont pas été fixées par des textes réglementaires pris par l'autorité compétente et ayant fait l'objet d'une publication régulière. Pour éviter des contestations, il s'impose que la répartition des grades entre les différents niveaux, sections et rangs, soit faite au plus tôt par le Roi.

*
* *

../...

Le second alinéa de l'article ler devrait être rédigé comme une disposition transitoire et prévoir non seulement le classement des grades dans un rang, mais aussi le classement des grades dans un niveau. La rédaction suivante est, dès lors, proposée :

"En attendant que les grades soient répartis par Nous conformément à l'alinéa ler, chacun des grades existant dans les organismes à la date du ... est classé de plein droit dans le niveau et le rang qui correspondent respectivement au premier et aux deux premiers chiffres de l'échelle qui est attachée à ce grade en régime organique en exécution des dispositions pécuniaires qui lui sont appliquées le ...".

Article 41.

Si l'article 4 du projet, comme il a été suggéré plus haut, est omis, l'article 41 doit être omis également.

Article 48.

Cet article procède à l'adaptation de l'arrêté royal du 13 novembre 1967 fixant la situation administrative des agents de l'Etat chargés d'une mission. On doit donc supposer que le Gouvernement considère que cet arrêté royal est rendu applicable par l'article 3, § ler, du projet. Cette interprétation ne paraît pas pouvoir être admise. En effet, l'arrêté royal du 13 novembre 1967 vise, dans son préambule, l'article 66, alinéa 2, de la Constitution et l'arrêté royal n° 33 du 20 juillet 1967 fixant le statut de certains agents des services publics chargés d'une mission internationale, arrêté royal qui est visé au

.../...

préambule du projet et qui a été modifié par la loi du 3 juin 1971 (Moniteur belge du 28 juillet 1971). Or, l'arrêté royal n° 33 n'est pas applicable aux agents des organismes et ne leur sera applicable que lorsque le Roi les aura soumis à la loi du 28 avril 1958 relative à la pension des membres du personnel de certains organismes d'intérêt public et de leurs ayants droit. A cet égard, les délégués du ministre signalent qu'en même temps que le projet, sera pris un arrêté royal soumettant les agents des organismes à la loi du 28 avril 1958. L'arrêté royal n° 33 établit certaines règles en matière de statut et de pension et dispose, en son article 7, que la situation administrative des agents est réglée pour le surplus par le Roi, sur proposition du ministre compétent et de l'accord du ministre qui a la fonction publique dans ses attributions.

Si la disposition finale de l'article 3, § 1er, est omise, l'arrêté royal du 13 novembre 1967 ne sera pas rendu applicable aux agents des organismes. Dans ce cas, il y aurait lieu de prévoir expressément à l'article 3, § 1er, que cet arrêté royal du 13 novembre 1967 est rendu applicable aux agents des organismes.

Article 52.

Cet article est superflu, étant donné que l'article 26 de l'arrêté royal du 17 septembre 1969 est une disposition transitoire dont l'application est écartée par l'article 54, § 1er, du projet.

.../...

Article 53.

Le 1° prévoit l'abrogation expresse de l'arrêté royal du 14 février 1961. Le 2° abroge "toutes les autres dispositions des arrêtés royaux et ministériels, circulaires ministérielles, décisions ministérielles et décisions des organes de gestion, dans la mesure où elles ont pour objet de fixer le statut du personnel régi par le présent arrêté".

Il convient d'abroger expressément les arrêtés qui ont fait l'objet d'une publication au Moniteur belge, tout en reprenant le 2° du projet pour l'abrogation des textes qui n'ont pas été publiés au Moniteur belge et de ceux dont l'abrogation expresse aurait été omise.

Le texte ci-dessous contient une liste des arrêtés dont l'abrogation est proposée. Cette liste reprend des dispositions dont l'abrogation a été suggérée par les délégués du ministre. Le Conseil d'Etat y a ajouté d'autres dispositions réglementaires. Il appartiendra au Gouvernement d'examiner si les abrogations proposées ci-dessous correspondent à ses intentions.

*

En employant, dans le texte qu'il propose ci-après, l'expression "arrêtés ministériels", le Conseil d'Etat entend comprendre tous les actes de portée réglementaire pris en cette matière par les Ministres, quelle que soit la dénomination formelle qui a pu être donnée à ces actes (circulaires ministérielles, décisions ministérielles).

*

.../...

On peut craindre que la formule prévue par le 2° pour l'abrogation implicite des dispositions statutaires soit trop large et n'ait pour effet d'abroger des dispositions statutaires qui devraient subsister, car elles règlent des matières qui ne sont pas réglées par le projet. Si, ainsi que le propose le Conseil d'Etat, la disposition finale de l'article 3, § 1er, du projet était omise, il y aurait lieu de maintenir en vigueur les arrêtés royaux qui ont été pris pour exécuter, à l'égard des agents des organismes, certaines lois particulières et, notamment, les lois relatives au personnel d'Afrique, coordonnées le 21 mai 1964, et la loi du 2 avril 1965 permettant des mesures temporaires en faveur de certains agents des services publics. Il faut aussi éviter que la formule prévue pour l'abrogation implicite n'ait pour effet d'abroger, à l'égard des agents des organismes, l'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics.

Afin d'éviter l'abrogation d'arrêtés qui devraient subsister, le texte proposé ci-dessous pour l'abrogation implicite ne s'applique qu'aux dispositions statutaires qui règlent des matières qui sont réglées par l'arrêté actuellement en projet.

*

Si l'article 4 du projet était maintenu, il y aurait lieu d'ajouter à la liste des arrêtés dont l'abrogation expresse est prévue, les arrêtés cités dans les observations du présent avis relatives à l'article 4.

*

.../...

Compte tenu des observations qui précèdent, la rédaction suivante est proposée :

"Article 53.

Sont abrogés :

1° l'article 6, alinéa 2, de l'arrêté du Régent du 23 avril 1949 portant les modalités de liquidation des opérations de l'Institut d'assurance contre l'invalidité de Malmédy ;

2° l'arrêté royal du 11 mai 1953 relatif à l'organisation de concours pour le recrutement du personnel de certains établissements publics qui relèvent du Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale ;

3° l'article 2 de l'arrêté royal du 22 novembre 1954 relatif aux mesures à prendre en vue d'assurer une meilleure répartition du personnel entre les établissements parastataux dépendant du Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale ainsi qu'une gestion plus efficace et plus économique de leurs services ;

4° l'article 10 de l'arrêté royal du 29 juillet 1957 réglant l'organisation et le fonctionnement de la Caisse nationale des pensions pour employés, modifié par l'arrêté royal du 15 janvier 1965 ;

5° l'article 26 de l'arrêté royal du 11 octobre 1957 organique de l'Oeuvre nationale des invalides de la guerre ;

6° l'article 25, alinéa 4, et les articles 29 et 30 de l'arrêté royal du 18 mars 1958 organique de l'Oeuvre nationale des anciens combattants et victimes de la guerre, modifié par l'arrêté royal du 25 février 1960 ;

.../...

7° l'arrêté royal du 14 février 1961 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public ;

8° l'arrêté royal du 23 mai 1961 fixant le statut du personnel de l'Institut de contrôle médical ;

9° l'arrêté royal du 26 septembre 1962 établissant des dispositions temporaires relatives au statut du personnel des Offices nationaux d'allocations familiales ;

10° l'arrêté royal du 23 octobre 1969 portant dispositions transitoires relatives à la promotion du personnel du Fonds national de reclassement social des handicapés ;

11° l'arrêté royal du 9 juin 1971 déterminant les modalités suivant lesquelles les agents des anciens offices nationaux d'assurances sociales pour travailleurs indépendants et d'allocations familiales pour travailleurs indépendants sont nommés à l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants ;

12° l'arrêté royal du 9 juin 1971 déterminant les services admissibles pour le calcul du traitement et la fixation de l'ancienneté de grade, de niveau et de service des agents des anciens Offices nationaux d'assurances sociales pour travailleurs indépendants et d'allocations familiales pour travailleurs indépendants ;

13° l'arrêté royal du 9 juin 1971 déterminant les modalités suivant lesquelles les agents des anciens Offices nationaux d'assurances sociales pour travailleurs indépendants et d'allocations familiales pour travailleurs indépendants

.../...

peuvent être nommés auprès d'un ministère ou d'un organisme soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public ;

14° les articles 2 à 4 de l'arrêté royal du 11 juin 1971 fixant le statut du secrétaire et du secrétaire adjoint du conseil d'administration et du comité de gestion de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants ;

15° l'arrêté royal du 16 juillet 1971 relatif à l'octroi d'un congé et d'une indemnité de promotion sociale à certaines catégories du personnel rétribué par certains organismes d'intérêt public relevant du Ministère de l'Emploi et du Travail ;

16° toutes les autres dispositions des arrêtés royaux et ministériels ainsi que les décisions des organes de gestion, dans la mesure où elles règlent des matières qui sont réglées par le présent arrêté".

.../...

Articles 55 et 56.

Le rapport au Roi note que les agents soumis au projet se trouveront désormais dans une situation réglementaire, le régime du contrat faisant place au régime statutaire. Le même rapport admet cependant que les agents sous contrat pourront être maintenus en service sous le régime légal du contrat d'emploi ou du contrat de travail.

Il est de principe que le Roi ne peut priver les intéressés des droits acquis en vertu d'un contrat et qu'il ne peut donc pas imposer un régime statutaire à des agents contractuels. L'accord de ces derniers est nécessaire pour passer d'un régime à l'autre.

Le Gouvernement est d'accord sur ce point mais il voudrait accorder aux agents, qui étaient auparavant sous contrat et qui accepteraient le régime statutaire, le bénéfice des "dispositions (qui) leur sont plus favorables que celles de l'arrêté du Régent du 30 avril 1947" ou de "l'arrêté du Régent du 10 avril 1948".

Cette formule imprécise risque de soulever de nombreuses contestations. Si le Gouvernement entend accorder aux agents soumis au régime statutaire certains avantages empruntés au régime contractuel, il devrait préciser lesquels (par exemple, en matière de préavis de congé).

.../...

Compte tenu des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose pour l'article 55 la rédaction suivante qui pourra être reprise, mutatis mutandis, pour l'article 56 :

"Article 55.-

Les dispositions des lois coordonnées relatives au contrat d'emploi restent applicables aux agents temporaires engagés sous le régime contractuel par les organismes, à moins que les intéressés ne choisissent, dans un délai de deux mois à dater de l'entrée en vigueur du présent arrêté, le régime établi par celui-ci".
(A compléter par un alinéa qui indiquerait les avantages empruntés au régime contractuel dont bénéficieraient les agents ayant accepté le régime statutaire).

Article 57.

La délégation contenue dans l'article 57 dépasse, par son objet et son absence de limite dans le temps ainsi que par son imprécision, la mesure dans laquelle il est traditionnellement admis que des délégations de pouvoirs peuvent être acoordées.

Si des difficultés d'application devaient se révéler à l'expérience, il appartiendrait au Roi lui-même de prendre les dispositions transitoires indispensables.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

Het ontwerp stelt twee beperkingen aan de toepassing van de voor het rijkspersoneel geldende regelen op het personeel van de instellingen. Ten eerste hoeven geen toepassing te vinden : de bepalingen van het statuut van het rijkspersoneel ter aanwijzing van de benoemende overheid die immers bepaald is in de wet of het "organiek reglement" (artikel 2).

Ten tweede worden de statuutregelen alleen toepasselijk verklaard "onverminderd de wetsbepalingen en onder voorbehoud van de bijzondere bepalingen" (artikel 3). De Regering wenst niet af te wijken noch van de wetsbepalingen, zelfs van sommige verordeningsbepalingen die de benoemende overheid aanwijzen, noch van de wetsbepalingen die het ambtenarenstatuut gedeeltelijk vaststellen.

In zijn advies over het ontwerp dat het koninklijk besluit van 14 februari 1961 is geworden, heeft de Raad van State gezegd in welke mate artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 de organieke wetten en besluiten van de onderscheiden instellingen had opgeheven en in welke mate de Koning, onder gebruikmaking van de bevoegdheid die Hij aan dat artikel ontleende, de organieke wetten en besluiten kon wijzigen (Belgisch Staatsblad van 15 maart 1961).

In dat advies betoogt de Raad dat 's Konings bevoegdheid tot het vaststellen van het personeelsstatuut ontegenzeglijk ook de bevoegdheid impliceert tot het wijzigen van vroegere wetsbepalingen die uitsluitend tot regeling van het

.../...

statuut van het personeel dienden. Het advies voegt er evenwel aan toe dat die bevoegdheid van de Koning niet de bevoegdheid impliceert tot het wijzigen van wetsbepalingen die een beheersorgaan van de instelling met het benoemen en afzetten van het personeel belasten omdat zodanige bepalingen niet alleen het personeelsstatuut betreffen maar hoofdzakelijk bijdragen tot het afpalen van de omvang der autonomie van de instelling. Het advies van de Raad van State zegt bovendien dat de Koning gebonden blijft door de wetsbepalingen die de benoemingsbevoegdheid aan een Staatsautoriteit opdragen, maar deze verplichten vooraf het beheersorgaan of de leidende ambtenaar van de instelling te raadplegen. Zulke bepalingen raken immers ook de omvang van de autonomie van de instelling.

Bovendien - en hier moet de nadruk op worden gelegd - vermag 's Konings bevoegdheid tot het wijzigen van de wetsbepalingen die het ambtenarenstatuut regelen alleen te slaan op de wetsbepalingen van vóór de datum waarop artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 op de instelling toepassing is gaan vinden. Het spreekt immers vanzelf dat als de wetgever, na eerst de Koning bevoegd te hebben verklaard om het personeelsstatuut van een instelling vast te stellen, dat statuut gedeeltelijk zelf gaat bepalen, hij niet de bedoeling heeft om, behoudens uitdrukkelijke andersluidende bepaling, de Koning toe te staan die nieuwe wettelijke statuutregel op te heffen.

De Regering heeft verklaard dat zij met het onderhavige ontwerp de wetsbepalingen in acht wenst te nemen die de tot benoemen en afzetten bevoegde overheid aanwijzen, alsook de wetsbepalingen die dagtekenen van vóór of na de regeling waarbij de Koning bevoegdheid krijgt om het personeelsstatuut vast te stellen, en die uitsluitend tot doel hebben dat statuut gedeeltelijk vast te stellen.

.../...

INKLEDING VAN HET ONTWERP.

Met betrekking tot de indeling wordt voorgesteld de hoofdstukken door titels en de afdelingen door hoofdstukken te vervangen, zodat de opschriften boven de artikelen 8, 10, 17, 18, 19, 20, 25 en 26 van het ontwerp kunnen worden voorafgegaan door het woord "afdeling".

Aanhef.

Het eerste lid van de aanhef redigere men als volgt :

"Gelet op de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, inzonderheid op artikel 11 gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 14 van 18 april 1967 en bij het koninklijk besluit nr. 88 van 11 november 1967".

*

* *

Voor de aanhaling van het koninklijk besluit nr. 33 van 20 juli 1967 tot vaststelling van het statuut van sommige ambtenaren van openbare diensten die met een internationale opdracht worden belast, wordt verwezen naar de opmerking die bij artikel 48 van het ontwerp zal worden gemaakt.

*

* *

.../...

Artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 schrijft terzake van het vaststellen van het administratief statuut van het personeel van de instellingen geen andere formaliteit voor dan het akkoord van de minister tot wiens bevoegdheid het openbaar ambt behoort, terwijl ook het akkoord van de Minister van Financiën vereist is voor het vaststellen van de bezoldigingsregeling. In zijn advies dat voorafgegaan is aan het koninklijk besluit van 14 februari 1961 sprak de Raad van State de mening uit dat artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 de vroeger gevestigde formaliteiten, namelijk doorgaans het raadplegen van de beheersorganen, niet had afgeschaft (Belgisch Staatsblad van 15 maart 1961). Die interpretatie is door de afdeling administratie van de Raad van State bevestigd (zie de arresten :
CALUWAERTS, nr. 8507, van 28 maart 1961;
SCHOOFS en STORDEUR, nr. 8672 van 20 juni 1961;
CRESEN, nr. 9224 van 6 maart 1962 en
SCHEEMAECKER en SACRE, nr. 9226 van 6 maart 1962).

Er zou dus moeten worden bepaald, voor welke instellingen het advies van het beheersorgaan vereist is. De gemachtigden van de minister hebben echter verklaard dat de Regering, om niet over de slaan en mede met de billijkheid voor ogen, haar voorkeur heeft gegeven aan het raadplegen van de beheersorganen van alle instellingen waarvoor het ontwerp het personeelsstatuut bepaalt zonder zich af te vragen of die raadpleging al dan niet vereist was.

.../...

Uit onverplichte maar niettemin verrichte raadplegingen zal dus niet kunnen worden afgeleid dat ze wel noodzakelijk waren en in de toekomst ook noodzakelijk zijn bij latere wijzigingen van het koninklijk besluit tot vaststelling van het personeelsstatuut.

Artikel 1.

Luidens dit artikel zijn aan het ontwerp-besluit onderworpen de ambtenaren van alle instellingen onder toezicht van de Minister van Sociale Voorzorg of van de Minister van Tewerkstelling en Arbeid die onder de wet van 16 maart 1954 vallen. De gemachtigden van de Minister hebben verklaard dat deze formule werd verkozen boven een opsomming van alle instellingen waarop het statuut toepassing zal vinden, opdat het statuut onmiddellijk zou kunnen worden toegepast op nieuw op te richten instellingen en ook bij verandering van benaming van een instelling. Het nadeel van deze formule is echter dat met verwijzingen moet worden gewerkt. Niet alleen is de werkingssfeer van het ontwerp niet met zoveel woorden in het ontwerp zelf omschreven, maar het wordt ook onmogelijk te weten op welke instellingen het ontwerp toepassing zal vinden, als men gewoon de wet van 16 maart 1954 raadpleegt. Die wet zegt immers niet welke minister het toezicht heeft over elk van de instellingen waarop zij toepassing vindt. De verwijzingsformule waarmede artikel 1 werkt, zou interpretatiemoeilijkheden opleveren indien - hetgeen thans niet het geval lijkt te zijn - een instelling zou ressorteren onder verschillende ministers van wie één , de Minister van Sociale Voorzorg of de Minister van Tewerkstelling en Arbeid zou zijn. Afgaand op artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954 volgens hetwelk het koninklijk besluit tot vaststelling van het statuut moet worden genomen op de voordracht van de minister of van de ministers onder wie de

.../...

instelling ressorteert, zou men moeten besluiten dat het ontwerp geen toepassing kan vinden in een instelling die onder verschillende ministers ressorteert als niet al die ministers het onderhavige ontwerp-besluit mede hebben voorgedragen.

In § 1 moeten de teksten onder I en II derhalve worden vervangen door de opsomming van de instellingen.

Met inachtneming van deze opmerkingen wordt voorgesteld de tekst als volgt te lezen :

"I. De volgende instellingen die onder toezicht staan van de Minister van Sociale Voorzorg :

1° ...;
2° ...;
3° ...;
.....
... X° alle andere instellingen onder toezicht van de Minister van Sociale Voorzorg die onderworpen zullen worden aan de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut;

II. De volgende instellingen die onder toezicht staan van de Minister van Tewerkstelling en Arbeid :

1° ...;
2° ...;
3° ...;
.....
... X° alle andere instellingen onder toezicht van de Minister van Tewerkstelling en Arbeid die onderworpen zullen worden aan de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut;
...".

.../...

Artikel 2.

Er moet worden voorzien in het geval dat de benoemende overheid noch door de wet noch door het organiek reglement is aangewezen. Dan zou immers kunnen worden beweerd dat het door het ontwerp niet uitdrukkelijk uitgesloten artikel 5 van het statuut van het rijkspersoneel toegepast zou moeten worden. De gemachtigden van de minister hebben opgemerkt dat die oplossing waardoor de Koning bevoegd zou worden om alle ambtenaren van niveau 1 te benoemen, in strijd zou zijn met de regelen die gewoonlijk in de instellingen van openbaar nut worden toegepast. Daarom wordt voorgesteld te bepalen dat telkens als de benoemende overheid niet door de wet of door het organiek reglement is aangewezen, de minister die bevoegdheid zal hebben.

Dienovereenkomstig wordt voor het laatste gedeelte van artikel 2 de volgende tekst voorgesteld :

".....

"Benoemde overheid : de overheid aanwie de bevoegdheid tot benoemen uitdrukkelijk verleend is bij wet of bij organiek reglement. Is die overheid niet aangewezen door de wet of door het organiek reglement, dan wordt die bevoegdheid uitgeoefend door de minister onder wie de instelling ressorteert".

Artikel 3.

A. Door te bepalen dat "de regelen welke toepasselijk zijn op de ambtenaren van de rijksbesturen, toepassing vinden op de ambtenaren van de instellingen" en door daarna te zeggen welke bepalingen als "regelen" moeten worden beschouwd, maakt het ontwerp de zaken nodeloos ingewikkeld.

.../...

Anderzijds doelt de term "besluiten welke het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 aanvullen" niet op de besluiten die het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 naar de vorm gewijzigd hebben, maar wel op de besluiten die worden geacht de aanvulling te zijn van het door dat besluit vastgestelde statuut.

Geheel ongebruikelijk is die wending weliswaar niet (zie artikel 6, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, zoals het is gewijzigd bij het koninklijk besluit van 17 september 1969), maar het ontbreken van enige wettelijke of reglementaire maatstaf, aan de hand waarvan kan worden uitgemaakt wanneer een besluit moet worden geacht de aanvulling te zijn van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, kan toch moeilijkheden opleveren.

Beter ware het een opsomming te geven van de besluiten welke de Regering hiermede bedoelt.

B. De Regering is voornemens alle nieuwe bepalingen die de voor ambtenaren van de rijksbesturen geldende regelen mochten wijzigen of aanvullen van rechtswege toepassing te doen vinden op de ambtenaren van de instellingen. Die gelijkstelling moge een poging zijn tot gedeeltelijke eenmaking van het statuut van de ambtenaren in overheidsdiensten, altijd zal ze die echter niet verwezenlijken zonder bijzondere, daartoe strekkende maatregelen. Het ontwerp zelf is daar het beste bewijs van.

.../...

Volgens de bedoeling van de Regering zoals daarvan aan de Raad van State kennis is gegeven, zouden eventuele wijzigingen van bepalingen welke het onderhavige ontwerp op de ambtenaren van de instellingen slechts via "aanpassingsmaatregelen" toepasselijk verklaart, zonder invloed zijn op het statuut van die ambtenaren als de Koning geen uitdrukkelijke maatregelen daartoe zou uitvaardigen.

De vroegere bepalingen die aldus gewijzigd zouden worden om toegepast te worden op ambtenaren van de rijksbesturen, zullen dus voor de toepassing op ambtenaren van de instellingen onveranderd blijven zolang de Koning niet anders zou hebben beslist.

C. Artikel 3, § 1, in fine verklaart op de ambtenaren van de instellingen van toepassing alle "andere besluiten van toepassing op de ambtenaren van het geheel van de ministeries die de wet tot grondslag hebben, voor zover die wet eveneens toepassing vindt, of door de Koning toepasselijk kan verklaard worden op de ambtenaren van de instellingen". Het in deze bepaling toegepaste procédé van wetgeving door verwijzing is veel te vaag en kan ernstige interpretatiemoeilijkheden opleveren. De toepasselijk verklaarde besluiten zijn immers niet bij name genoemd en zij kunnen alleen geïdentificeerd worden aan de hand van een onderzoek van de rechtsgrond van verschillende besluiten. Bovendien levert het ontwerp geen aanpassing op van de besluiten welke de slotbepaling van artikel 3, § 1, tweede lid, toepasselijk verklaart, terwijl aanpassingen wel nodig werden geacht voor de andere besluiten.

.../...

De aangehaalde bepaling kan in sommige gevallen ook op wettigheidsbezwaren stuiten. De wetsbepalingen op grond waarvan de Koning maatregelen kan treffen ten opzichte van ambtenaren van instellingen van openbaar nut eisen daarvoor soms dat bepaalde formaliteiten worden vervuld waaraan het ontwerp niet onderworpen is geweest. Als voorbeeld kunnen worden aangehaald bepaalde maatregelen tot uitvoering van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken die, krachtens artikel 61, § 2, van die wetten voor advies moeten worden voorgelegd aan de vaste commissie voor taaltoezicht. Krachtens het ontwerp-besluit vallen de ambtenaren van de instellingen met name onder toepassing van het koninklijk besluit van 30 november 1966 tot vaststelling, met het oog op de toepassing van artikel 43 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, van de graden van de ambtenaren onderworpen aan het statuut van het rijkspersoneel die eenzelfde trap van de hiërarchie vormen. Uitbreiding van dit besluit tot de ambtenaren van de instellingen eist het voorafgaand advies van de vaste commissie voor taaltoezicht. Het ontwerp is aan die formaliteit niet onderworpen.

Een van de gevolgen van de slotbepaling van artikel 3, § 1, zal ook zijn dat op de ambtenaren van de instellingen toepasselijk wordt verklaard het koninklijk besluit van 24 januari 1969 betreffende de schadevergoeding, ten gunste van de personeelsleden der rijksbesturen en der andere rijksdiensten en van sommige leden van het personeel der gesubsidieerde onderwijsinrichtingen, voor arbeidsongevallen en voor ongevallen op de weg naar en van het werk, terwijl die ambtenaren thans vallen onder het koninklijk besluit van 12 juni 1970 betreffende de schadevergoeding, ten gunste van de personeelsleden der instellingen van openbaar nut, voor arbeidsongevallen en voor ongevallen op de weg naar en van het werk.

.../...

Het koninklijk besluit van 12 juni 1970 verklaart het koninklijk besluit van 24 januari 1969 toepasselijk op de ambtenaren van de instellingen maar past het aan. Het ontwerp zou die nochtans noodzakelijk geachte aanpassingen doen vervallen.

Wegens de onzekerheden welke in de tekst besloten liggen, zou de slotbepaling van artikel 3, § 1, tweede lid, ofwel moeten worden opgeheven, ofwel vervangen door een stel bepalingen om uitdrukkelijk aan te geven welke besluiten op de ambtenaren van de instellingen toepasselijk worden verklaard en om op die ambtenaren uitdrukkelijk toepasselijk te verklaren de wetten welke de Koning op hen toepassing kan doen vinden, zoals de Regering trouwens doet in de artikelen 4 en 5 van het ontwerp.

De gemachtigden van de minister hebben ingestemd met de schrapping van de slotbepaling van artikel 3, § 1. Blijft dan de vraag of sommige van de in die bepaling bedoelde besluiten niet uitdrukkelijk toepasselijk moeten worden verklaard.

De gemachtigden van de minister hebben zich ook akkoord verklaard om in § 1 niet te spreken van de "bijzondere" bepalingen. Ook het voorbehoud met betrekking tot de overgangsbepalingen kan als onnodig vervallen.

*

* *

.../...

Met inachtneming van deze opmerkingen stelt de Raad van State voor, artikel 3 van het ontwerp als volgt te redigeren :

"Artikel 3.-

§ 1. Onverminderd de door de wet vastgestelde statuutbepalingen vinden de volgende besluiten, zoals zij gewijzigd zijn, toepassing op de ambtenaren van de instellingen,onder voorbehoud van de in dit besluit neergelegde nadere regelen :

1° .....;

2° ....., enz. .....

§ 2. De bepalingen die de hiervoren genoemde besluiten mochten wijzigen, aanvullen of vervangen, vinden van rechtswege toepassing op de ambtenaren van de instellingen, tenzij zij afbreuk doen aan bepalingen die het voorwerp zijn geweest van de in dit besluit bepaalde aanpassingsmaatregelen".

Artikelen 4 en 5.

Deze artikelen handelen over de toepassing van volmachtbesluiten en hebben slechts onrechtstreeks te maken met het statuut van het personeel van de instellingen van openbaar nut. Het ware dan ook logisch ze op te nemen in afzonderlijke besluiten.

Toepassing van het koninklijk besluit van 29 juni 1967 op de ambtenaren van de instellingen zal hoe dan ook leiden tot opheffing van :

1° het koninklijk besluit van 6 december 1968 houdende sommige maatregelen ter uitvoering van het koninklijk besluit nr. 3 van 18 april 1967 ter bevordering van een gemakkelijker werving of

indienstneming, in overheidsdienst, van personen ontslagen wegens gehele of gedeeltelijke sluiting van steenkolenmijnen;

2° het koninklijk besluit van 8 september 1969 houdende, voor bepaalde onder het toezicht van de Minister van Sociale Voorzorg geplaatste instellingen van openbaar nut, maatregelen ter uitvoering van het koninklijk besluit nr. 3 van 18 april 1967 ter bevordering van een gemakkelijker werving of indienstneming, in overheidsdienst, van personen ontslagen wegens gehele of gedeeltelijke sluiting van steenkolenmijnen;

3° het koninklijk besluit van 20 februari 1970 waarbij de bepalingen van het koninklijk besluit nr. 3 van 18 april 1967 ter bevordering van een gemakkelijker werving of indienstneming, in overheidsdienst, van personen ontslagen wegens gehele of gedeeltelijke sluiting van steenkolenmijnen, op het Nationaal Werk voor oud-strijders en oorlogsslachtoffers toepasselijk worden verklaard. Dit laatste besluit maakt in artikel 2 een voorbehoud dat behouden dient te blijven.

Anderzijds moet worden opgemerkt dat de verruiming van de werkingssfeer van het koninklijk besluit van 13 november 1967, inzover dat besluit betrekking heeft op de leden van de krijgsmacht, de raadpleging noodzakelijk maakt van de commissie van advies van het militair personeel van de land-, de lucht- en de zeemacht, voorgeschreven bij artikel 7 van het koninklijk besluit van 20 oktober 1964, en ook van de commissie van advies van het personeel van de rijkswacht, bedoeld in artikel 7 van het koninklijk besluit van 2 februari 1965.

Aangezien het ontwerp eenzelfde belang heeft voor alle militairen, zou de Minister van Landsverdediging gebruik kunnen maken van het recht dat artikel 22, § 1, van het koninklijk besluit van 2 februari 1965 hem verleent om de

.../...

verenigde commissies van advies van de rijkswacht en van de land-, de lucht- en de zeemacht te raadplegen.

Artikelen 6 en 7.

Aan dit artikel dient een opschrift vooraf te gaan. Voorgesteld wordt : "Hoofdstuk I. Algemene bepalingen". De volgende afdelingen, die hoofdstukken worden, moeten dan worden vernummerd.

De in artikel 6 bedoelde aanpassingen moeten toepasselijk worden verklaard niet alleen op de besluiten bedoeld in artikel 3, § 1, maar ook op de bepalingen bedoeld in artikel 3, § 2. Derhalve wordt voorgesteld de woorden "van de in artikel 3, § 1, bedoelde regelen" te vervangen door "van de bepalingen bedoeld in artikel 3".

*

* *

De definitie welke artikel 2 geeft van de "tot benoemen bevoegde overheid" wijst erop dat het ontwerp niet wenst af te wijken van de wetten of organieke reglementen die de benoemende overheid hebben aangewezen. Uit die definitie blijkt dat artikel 5 van het statuut van het rijkspersoneel niet toepasselijk verklaard kan worden, vermits de aanwijzing van de benoemende overheid slechts kan volgen uit de wet of uit het organiek reglement van de instelling.

Derhalve wordt voorgesteld in hoofdstuk II (afdeling 1, volgens het ontwerp) een nieuwe afdeling in te voegen, als volgt :

.../...

"Afdeling 1. Benoemingsbevoegdheid.

Artikel ...

Artikel 5 is niet van toepassing op de ambtenaren van de instellingen".

Artikel 7 en volgende.

Het ontwerp bedoelt aan de bijzondere toestand van de ambtenaren van de instellingen de bepalingen van de voor hen geldende besluiten aan te passen.

Die zogeheten aanpassingsmaatregelen zijn drieërlei :

1° in de tekst waarnaar wordt verwezen, worden termen die niet beantwoorden aan de toestand van de ambtenaren van de instellingen, gewoon vervangen door meer geschikte termen ;

2° bepalingen van de teksten waarnaar wordt verwezen, worden vervangen door bepalingen die er inhoudelijk van afwijken ;

3° in besluiten, die in hun geheel toepasselijk worden verklaard, worden sommige bepalingen buiten toepassing gesteld.

Van al die maatregelen zijn alleen de eerste echte aanpassingen, in die zin dat zij de tekst zelf met de daaraan beantwoordende toestand in overeenstemming brengen, zonder inhoudelijke wijziging.

De andere twee categorieën van maatregelen zijn bepalingen die in feite geen aanpassingen zijn, wel afwijkingen van de integrale toepassing van de bedoelde besluiten.

.../...

Wetgevingstechnisch is het verkeerd aan eenzelfde bepaling een verschillende inhoud te geven naar gelang van de categorieën van personen waarop zij betrekking heeft.

De Raad van State stelt derhalve voor :

1° dat de opschriften van de afdelingen (volgens de Raad van State "hoofdstukken"), als volgt worden geredigeerd : "Nadere regelen voor toepassing van het koninklijk besluit van ..." ;

2° dat zuiver vormelijke aanpassingen als volgt worden aangekondigd : "In artikel ... , moet worden gelezen "...", in plaats van "..." ;

3° dat teksten die bepalingen van de toepasselijk verklaarde besluiten inhoudelijk wijzigen, worden geformuleerd in de vorm van afwijkingen, in dezer voege : "In afwijking van artikel ..." of, althans als de tekst zich daartoe niet leent, volgens de hiervoren sub 2° voorgestelde formule.

Artikel 12.

De artikelen 28 tot 32 gelden ook niet voor ambtenaren van andere niveau's dan niveau 1 : daarom wordt voorgesteld dit artikel als volgt te lezen :

"Artikel ...

De artikelen 28 tot 32, die afdeling 2 van hoofdstuk III vormen, zijn niet van toepassing op de ambtenaren van de instellingen".

.../...

Artikel 15.

Dit artikel geeft de indruk een gelijklopende bevoegdheid toe te kennen aan de leidend ambtenaar en aan diens adjunct, wat uitgesloten is. De adjunct-leidend ambtenaar zal alleen bevoegd zijn in bepaalde gevallen, bijvoorbeeld :

1° als de taalwetgeving eist dat de zaak wordt behandeld door een ambtenaar van de taalrol waartoe hij behoort ;

2° als de leidend ambtenaar verhinderd is ;

3° als de leidend ambtenaar hem met de zaak belast.

Om erop te wijzen dat de twee hoogste ambtenaren van de instelling niet op een voet van gelijkheid staan, wordt voorgesteld de woorden "door de leidende ambtenaar of de adjunct-leidende ambtenaar" te vervangen door "door de leidend ambtenaar of, in voorkomend geval, door de adjunct-leidend ambtenaar".

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen van het ontwerp die met de bewuste termen werken, inzonderheid de artikelen 16, 18, 19, 42, 45, 46, 47 en 48.

Artikel 16.

Alle ambtenaren van de instellingen zijn belast met een "openbare dienst". Het decreet van 20 juli 1831 op de eedaflegging is dus van rechtswege op hen van toepassing. Luidens artikel 3 van dat decreet is het zaak van de wetgever de overheid aan te wijzen die bevoegd is om de eed af te nemen ; alleen om te voorzien in het "stilzwijgen van de wetten" is de Koning bevoegd om die aanwijzing te doen (Cass., 20 oktober 1868, Pas. 1869, I, 238 ; Raad van State, arrest nr. 6731 van 20 juni 1958).

.../...

De eed is een akte van trouw aan de Belgische Staat: een orgaan van de Staat hoort dan ook bij wege van algemene bepaling de ambtenaren aan te wijzen die gelast zijn met de eed van de ambtenaren van de instellingen af te nemen.

Ook ontbreekt een bepaling betreffende de eed van de leidend ambtenaar en van zijn adjunct. Bepaald zou moeten worden dat zij de eed afleggen in handen van de Minister.

Met inachtneming van deze opmerkingen stelt de Raad van State voor de tekst van het nieuwe artikel 47 als volgt te redigeren :

"Artikel 47.-

Behoudens andersluidende bepalingen in de bestaande wetten, leggen de ambtenaren van de niveau's 2, 3 of 4, de eed af in handen van de ambtenaar daartoe aangewezen door de Minister ; de ambtenaren van niveau 1 leggen de eed af in handen van de leidend ambtenaar of, in voorkomend geval, van de adjunct-leidend ambtenaar. De leidende ambtenaren en de adjunct-leidende ambtenaren leggen de eed af in handen van de Minister".

Artikel 17.

In zijn advies bij het koninklijk besluit van 14 februari 1961 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut (Belgisch Staatsblad van 15 maart 1961), heeft de Raad van State zich afgevraagd of artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 de Koning toestond af te wijken van het bepaalde in het koninklijk volmachtenbesluit nr. 87 van 5 februari 1935 betreffende de cumulatie inzake openbare ambten en betrekkingen.

.../...

Zonder destijds het probleem uit te diepen, - de toenmalige Regering wenste immers niet af te wijken van dat koninklijk besluit, - heeft de Raad van State zich toch afgevraagd of een afwijking niet te overwegen was omdat de bepalingen van het koninklijk besluit nr. 87 uitsluitend betrekking hadden op het statuut van de ambtenaren en de autonomie van de instellingen onaangeroerd lieten.

Tien jaar later is de Raad van State, na grondiger bestudering, van gevoelen dat het systeem met mogelijke afwijking heden ten dage moeilijk zou opgaan nu de klemtoon niet meer zoals voorheen op de autonomie van de instellingen valt ; het hele streven van het ontwerp is er namelijk veeleer op gericht, een eenheidsregeling tot stand te brengen waarbij de ambtenaren van de instellingen in ruime mate aan het statuut van het rijkspersoneel worden onderworpen.

Als de Koning niet vermag af te wijken van het koninklijk besluit nr. 87 van 5 februari 1935, behoort de bevoegdheid om cumulatievergunningen te verlenen dan ook te worden weggelegd voor de ministerraad en de vergunningen zouden slechts verleend mogen worden in de gevallen bepaald in dat koninklijk besluit.

Artikel 17 van het ontwerp dient dus te vervallen.

Artikel 19.

In de Franse tekst van dit artikel vervange men de woorden "à ce désigné" door "désigné à cet effet".

.../...

Artikel 24.

De aanpassing aan artikel 84 van het statuut van het rijkspersoneel reikt niet ver genoeg. Artikel 84, eerste lid, spreekt immers van de "departementale raden van beroep", terwijl het ontwerp voorziet in de oprichting van "raden van beroep".

Artikel 24 van het ontwerp zou derhalve moeten worden aangevuld met een bepaling die zegt dat in artikel 84 de woorden "departementale raden van beroep" moeten worden gelezen als "raden van beroep".

Artikel 25.

De eerste volzin van artikel 96 van het statuut is slechts een bevestiging van het gemeen recht. Als die tekst ontoepasselijk wordt verklaard, kan een dubbelzinnige toestand ontstaan. Men leze dan ook :

"Op de eerste volzin van artikel 96 na, is deel XI niet van toepassing op de ambtenaren van de instellingen".

Artikel 26.

De Raad van State moge er de aandacht van de Regering op vestigen dat waar het ontwerp-koninklijk besluit een opdracht verleent aan de in raad vergaderde ministers - met name in artikel 26 -, de in artikel 91bis van de Grondwet bedoelde staatssecretarissen aan een dergelijk overleg niet mogen deelnemen.

.../...

Toepassing van artikel 116 van het statuut van het rijkspersoneel.

Het ontwerp verklaart artikel 116 van het statuut van het rijkspersoneel toepasselijk op de ambtenaren van de instellingen. De vraag rijst dan ook of de in dat artikel voorgeschreven formaliteiten, met name de motivering en het overleg in ministerraad, verplicht zullen zijn alleen voor de wijziging van het gedeelte van het statuut van de ambtenaren van de instellingen dat verwijst naar het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, dan wel voor het wijzigen van enigerlei bepaling van het thans ontworpen besluit.

De gemachtigden van de Minister verklaren dat de tweede interpretatie strookt met de bedoeling van de Regering, namelijk het handhaven van het parallellisme dat thans tot stand wordt gebracht tussen het statuut van de ambtenaren van de instellingen en het statuut van het rijkspersoneel. Zij menen echter dat geen motivering hoeft te worden geëist.

Om die bedoeling tot uitdrukking te brengen, wordt voorgesteld :

1° na artikel 26 van het ontwerp een artikel in te voegen waarin wordt bepaald dat artikel 116 geen toepassing vindt op de ambtenaren van de instellingen ;

2° na artikel 52 van het ontwerp een artikel in te voegen als volgt :

"Iedere, zelfs gedeeltelijke wijziging van dit besluit zal geschieden bij in ministerraad overlegd besluit".

.../...

Artikelen 27 en 28.

Men verduidelijke in de tekst dat, voor de toepassin van de statuten van het tijdelijk personeel, respectieveli; van het tijdelijk werkliedenpersoneel, op de ambtenaren van de instellingen, de verwijzingen naar het statuut van het rijkspersoneel zoals die voorkomen in artikel 2 van die statuten moeten worden geacht te verwijzen naar het statuut van het rijkspersoneel zoals het door het ontwerp wordt aangepast om op de ambtenaren van de instellingen toepasselijk te kunnen worden verklaard.

*
* *

Het verslag aan de Koning verklaart dat het bestaan van een statuut voor het tijdelijk personeel en voor het tijdelijk werkliedenpersoneel de benoemende overheid niet zal verhinderen verder personeel bij arbeidsovereenkomst in dienst te nemen. Die overheid zal ook tijdelijke personeelsleden of werklieden, in dienst op het tijdstip dat het nieuwe statuut van kracht wordt, onder arbeidsovereenkomst kunnen behouden.

Het ontwerp bevat geen bepaling die uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid om personeel aan te werven bij overeenkomst. Dat er een publiekrechtelijk statuut bestaat, neemt niet weg dat de overheid personeel bij overeenkomst in dienst kan nemen voor buitengewone werkzaamheden; het is dus niet noodzakelijk die regel uitdrukkelijk in het statuut op te nemen. Maar als er eenmaal een publiekrechtelijk statuut bestaat, geldt het vermoeden dat die personeelsleden aan dat statuut onderworpen zijn, zodat de wil om iemand bij overeenkomst aan te werven bijzonder duidelijk moet blijken.

Artikel 30.

De gemachtigden van de minister zetten uiteen dat alleen de leidende ambtenaren een graad van rang 16 hebben. Het is echter mogelijk dat bepaalde leidende ambtenaren of adjunct-leidende ambtenaren slechts een graad van rang 15 of zelfs van een lagere rang kunnen hebben.

Men zou op grond van artikel 30 kunnen stellen dat tot een graad van leidend ambtenaar of van adjunct-leidend ambtenaar van rang 15 of van een lagere rang alleen ambtenaren van de instelling benoemd kunnen worden. Volgens de gemachtigden van de minister is dit niet de bedoeling van de Regering die niet wenst af te wijken van de huidige regeling inzake benoeming van de leidende ambtenaren en van de adjunct-leidende ambtenaren aangezien het ontwerp slechts is vastgesteld "onder voorbehoud van de wetsbepalingen" (artikel 3, § 1). Zij zeggen dat toepassing van artikel 30 van het ontwerp dan ook alleen plaatsheeft wanneer in de graden van de rangen 15 tot 11 bij wege van bevordering wordt voorzien, en niet wanneer de Koning, krachtens de wet een leidend ambtenaar of een adjunct-leidend ambtenaar benoemt. Teneinde betwistingen hieromtrent te voorkomen, stelt de Raad van State voor, artikel 22 als volgt te redigeren :

"Artikel 22.-

Onder voorbehoud van de toepassing van artikel 29, § 1, en behalve voor de benoeming van de leidende ambtenaren en van de adjunct-leidende ambtenaren, wordt de bevordering tot de graden van de rangen 15, 14, 13, 12 en 11 toegekend door verhoging in graad".

.../...

Het spreekt vanzelf dat de voorgestelde redactie een ambtenaar van de instelling in genen dele de mogelijkheid ontzegt om tot leidend ambtenaar of tot adjunct-leidend ambtenaar te worden benoemd.

Artikel 36.

In afwachting dat de Koning de verschillende graden over de onderscheidene niveau's, afdelingen en rangen heeft verdeeld, handhaaft het ontwerp de huidige indeling van de graden zoals die uit de weddeschalen blijkt. Soms zijn die weddeschalen op regelmatige wijze vastgesteld op grond van de artikelen 11 en 18 van de wet van 16 maart 1954.

In sommige instellingen zijn de weddeschalen niet vastgesteld door verordeningsteksten van de bevoegde overheid waaraan op regelmatige wijze bekendheid is gegeven. Om betwistingen uit de weg te gaan, moeten de graden zo spoedig mogelijk door de Koning worden verdeeld over de onderscheiden niveau's, afdelingen en rangen.

*
* *

Het tweede lid van artikel 1 zou moeten worden geredigeerd als een overgangsbepaling die de graden niet alleen in een rang maar ook in een niveau indeelt. Derhalve wordt voorgesteld de tekst als volgt te lezen :

"In afwachting dat de graden door Ons overeenkomstig het eerste lid worden verdeeld, wordt iedere graad die op ... (datum) in de instellingen bestaat, van rechtswege ingedeeld in het niveau en de rang die onderscheidenlijk overeenstemmen met het eerste cijfer of met de eerste twee cijfers van de weddeschaal welke in de organieke regeling aan die graad verbonden is op grond van de bezoldigingsbepalingen die daarop zijn toegepast op ...".

.../...

Artikel 41.

Als artikel 4 van het ontwerp wegvalt, zoals hiervoren in overweging is gegeven, moet ook artikel 41 vervallen.

Artikel 48.

Dit artikel brengt een aanpassing van het koninklijk besluit van 13 november 1967 tot vaststelling van de administratieve toestand van de rijksambtenaren die met een opdracht worden belast. Men moet dus uitgaan van de veronderstelling dat de Regering het zo ziet dat het bedoelde koninklijk besluit door artikel 3, § 1, van het ontwerp toepasselijk is verklaard. Die interpretatie lijkt niet te kunnen worden aangenomen. Het koninklijk besluit van 13 november 1967 verwijst immers in zijn aanhef naar artikel 66, tweede lid, van de Grondwet en naar het koninklijk besluit nr. 33 van 20 juli 1967 tot vaststelling van het statuut van sommige ambtenaren van openbare diensten die met een internationale opdracht worden belast, welk koninklijk besluit in de aanhef van het ontwerp wordt vermeld terwijl het gewijzigd is bij de wet van 3 juni 1971 (Belgisch Staatsblad van 28 juli 1971). Het koninklijk besluit nr. 33 vindt echter geen toepassing op de ambtenaren van de instellingen en zal voor hen eerst gelden als de Koning hen zal hebben onderworpen aan de wet van 28 april 1958 betreffende het pensioen van het personeel "van zekere organismen van openbaar nut alsmede van hun rechthebbenden". In dit verband wijzen de gemachtigden van de minister erop, dat samen met het ontwerp een koninklijk besluit zal worden vastgesteld om de ambtenaren van de instellingen te onderwerpen aan de wet van 28 april 1958.

.../...

Het koninklijk besluit nr. 33 stelt bepaalde regelen inzake het statuut en het pensioen en bepaalt in artikel 7 dat de administratieve toestand van de ambtenaren voor het overige wordt geregeld door de Koning op voorstel van de bevoegde minister en met het akkoord van de minister tot wiens bevoegdheid het openbaar ambt behoort.

Als de slotbepaling van artikel 3, § 1, vervalt, zal het koninklijk besluit van 13 november 1967 niet toepasselijk verklaard worden op de ambtenaren van de instellingen. In dat geval zou in artikel 3, § 1, uitdrukkelijk moeten worden bepaald dat het bewuste koninklijk besluit van 13 november 1967 op de ambtenaren van de instellingen toepasselijk is verklaard.

Artikel 52.

Dit artikel is overbodig want artikel 26 van het koninklijk besluit van 17 september 1969 is een overgangsbepaling waarvan de toepassing wordt uitgesloten door artikel 54, § 1, van het ontwerp.

Artikel 53.

De tekst onder 1° voorziet in de uitdrukkelijke opheffing van het koninklijk besluit van 14 februari 1961, terwijl de tekst onder 2° opheft : "al de overige bepalingen van de koninklijke en ministeriële besluiten, ministeriële aanschrijvingen, ministeriële beslissingen en beslissingen van de beheersorganen, voor zover zij tot doel hebben het statuut van het personeel voor hetwelk dit besluit geldt, vast te stellen".

.../...

De besluiten die in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt zijn,behoeven uitdrukkelijke opheffing; de formule onder 2° gebruike men voor de opheffing van niet in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakte en inmiddels niet uitdrukkelijk opgeheven teksten.

De hiernavolgende tekst bevat een lijst van de besluiten waarvan de opheffing wordt voorgesteld. Die lijst bevat bepalingen die de gemachtigden van de minister zelf voorgesteld hebben op te heffen. De Raad van State heeft er andere verordeningsbepalingen aan toegevoegd. De Regering zal dienen na te gaan of de hierna voorgestelde opheffingen aan haar bedoeling beantwoorden.

*

Onder"ministeriële besluiten" verstaat de Raad in zijn tekstvoorstel alle besluiten met verordenende strekking die in dezen door de ministers zijn genomen, ongeacht de formele benaming welke die stukken mochten hebben gekregen (ministeriële omzendbrieven, ministeriële beslissingen).

*

De vrees is gewettigd dat de onder 2° gebruikte formule voor stilzwijgende opheffing van statuutbepalingen te ruim is en tot gevolg heeft dat statuutbepalingen worden opgeheven die zouden moeten blijven bestaan omdat ze aangelegenheden regelen waarin het ontwerp niet voorziet. Komt de slotbepaling van artikel 3, § 1 van het ontwerp te vervallen, zoals de Raad van State voorstelt, dan zouden van kracht moeten blijven de koninklijke besluiten die genomen zijn om ten aanzien van het personeel van de instellingen bepaalde bijzondere wetten uit te voeren, inzonderheid de wetten betreffende het personeel in Afrika, gecoördineerd op 21 mei 1964,

.../...

en de wet van 2 april 1965 houdende machtiging tot het nemen van tijdelijke maatregelen ten gunste van sommige ambtenaren van openbare diensten. Men vermijde ook dat de formule voor de stilzwijgende opheffing tot gevolg heeft dat het koninklijk besluit van 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten wordt opgeheven ten aanzien van de ambtenaren van de instellingen.

Opdat geen besluiten worden opgeheven die moeten blijven bestaan, vindt de hierna, voor de stilzwijgende opheffing voorgestelde tekst alleen toepassing op de statuutbepalingen betreffende aangelegenheden die door het thans ontworpen besluit worden geregeld.

*

Wordt artikel 4 van het ontwerp gehandhaafd, dan moet de lijst van de uitdrukkelijk op te heffen besluiten worden aangevuld met de besluiten vermeld in de opmerkingen van het tegenwoordig advies betreffende artikel 4.

*

Het onderstaande tekstvoorstel houdt met deze opmerkingen rekening :

"Artikel 53.-

Opgeheven worden :

1° artikel 6, tweede lid, van het besluit van de Regent van 23 april 1949 houdende de vereffeningsmodaliteiten der verrichtingen van de verzekeringsinstellingen tegen invaliditeit, te Malmédy;

.../...

2° het koninklijk besluit van 11 mei 1953 betreffende het inrichten van vergelijkende examens met het oog op de aanwerving van het personeel van sommige openbare instellingen welke vallen onder de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg;

3° artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 november 1954 betreffende de maatregelen te nemen, ten einde een betere verdeling van het personeel onder de verschillende parastatale instellingen, ressorterende onder het Ministerie van Arbeid en Sociale Voorzorg, alsmede een efficiënter en economischer beheer van hun diensten te verzekeren;

4° artikel 10 van het koninklijk besluit van 29 juli 1957 houdende regeling van de organisatie en de werking van de Nationale Kas voor bediendenpensioenen, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 15 januari 1965;

5° artikel 26 van het organiek koninklijk besluit van 11 oktober 1957 van het Nationaal Werk voor oorlogsinvaliden;

6° artikel 25, vierde lid, en de artikelen 29 en 30 van het organiek koninklijk besluit van 18 maart 1958 van het Nationaal Werk voor oudstrijders en oorlogsslachtoffers, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 25 februari 1960;

7° het koninklijk besluit van 14 februari 1961 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut;

8° het koninklijk besluit van 23 mei 1961 tot vaststelling van het statuut van het personeel van het Instituut voor geneeskundige controle;

9° het koninklijk besluit van 26 september 1962 tot vaststelling van tijdelijke bepalingen betreffende het statuut van het personeel der Rijksdiensten voor kinderbijslag;

.../...

10° het koninklijk besluit van 23 oktober 1969 houdende overgangsbepalingen inzake bevordering van het personeel van het Rijksfonds voor sociale reclassering van de mindervaliden;

11° het koninklijk besluit van 9 juni 1971 houdende bepaling van de modaliteiten volgens welke de personeelsleden van de vroegere rijksdiensten voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen en voor kinderbijslag voor zelfstandigen bij het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen worden benoemd;

12° het koninklijk besluit van 9 juni 1971 houdende bepaling van de diensten welke in aanmerking komen voor de berekening van de wedde en voor de vaststelling van de graad-, niveau- en dienstanciënniteit van de personeelsleden van de vroegere rijksdiensten voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen en voor kinderbijslag voor zelfstandigen;

13° het koninklijk besluit van 9 juni 1971 houdende bepaling van de modaliteiten volgens welke de personeelsleden van de vroegere rijksdiensten voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen en voor kinderbijslag voor zelfstandigen kunnen worden benoemd bij een ministerie of bij een instelling onderworpen aan de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut;

14° de artikelen 2 tot 4 van het koninklijk besluit van 11 juni 1971 houdende vaststelling van het statuut van de secretaris en van de adjunct-secretaris van de raad van beheer en van het beheerscomité van het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen;

.../...

15° het koninklijk besluit van 16 juli 1971 betreffende de toekenning van verlof en van een vergoeding van sociale promotie aan sommige categorieën van het personeel bezoldigd door sommige instellingen van openbaar nut ressorterend onder het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid;

16° alle andere bepalingen van de koninklijke en ministeriële besluiten en de beslissingen van de beheersorganen voor zover zij aangelegenheden regelen die niet door dit besluit zijn geregeld".

Artikelen 55 en 56.

Het verslag aan de Koning wijst erop dat de aan het ontwerp onderworpen ambtenaren zich voortaan in een reglementaire toestand zullen bevinden daar de statutaire regeling in de plaats komt van de regeling bij arbeidsovereenkomst. Hetzelfde verslag neemt evenwel aan dat personeelsleden onder arbeidsovereenkomst nog in dienst zullen kunnen blijven onder de wettelijke regeling van de arbeidsovereenkomst voor bedienen of van de arbeidsovereenkomst voor werklieden.

Als beginsel geldt dat de Koning aan de betrokkenen niet de rechten kan ontnemen welke zij krachtens een overeenkomst hebben verkregen en dat Hij dus geen statutaire regeling kan opleggen aan personeelsleden onder arbeidsovereenkomst. De instemming van deze laatsten is vereist om van de ene regeling naar de andere over te gaan.

De Regering is het hierover eens maar zou aan de personeelsleden die vroeger onder arbeidsovereenkomst stonden en de statuutregeling mochten aanvaarden het voordeel willen verlenen van de "bepalingen (die) voor hen voordeliger zijn dan die van het besluit van de Regent van 30 april 1947" of "van het besluit van de Regent van 10 april 1948".

.../...

Uit deze vage formulering kunnen talrijke betwistingen ontstaan. Wenst de Regering aan de statuutregeling onderworpen personeelsleden bepaalde voordelen uit de contractuele regeling te verlenen dan zou zij moeten zeggen welke (bijvoorbeeld, inzake opzeggingstermijnen).

Met inachtneming van hetgeen hiervoren is opgemerkt, stelt de Raad van State voor artikel 55 de volgende redactie voor die, mutatis mutandis, kan worden overgenomen voor artikel 56 :

"Artikel 55.-

De bepalingen van de gecoördineerde wetten betreffende de arbeidsovereenkomst voor bedienden blijven van toepassing op de tijdelijke personeelsleden die bij overeenkomst zijn aangeworven door de instellingen, tenzij de betrokkenen binnen een termijn van twee maanden te rekenen van de inwerkingtreding van dit besluit de regeling van dit besluit verkiezen".

(Aan te vullen met een alinea waarin wordt gewezen op de voordelen van de contractuele regeling waarvoor de personeelsleden die de statutaire regeling aanvaarden, in aanmerking zouden komen).

Artikel 57.

De in artikel 57 vervatte opdracht van bevoegdheid gaat, krachtens haar object, wegens het ontbreken van tijdsbeperking en ter wille van haar vaagheid, verder dan wat aan bevoegdheid overgedragen pleegt te worden.

Mocht de ervaring uitwijzen dat de toepassing moeilijkheden oplevert, dan zou de Koning zelf de nodige overgangsbepalingen moeten vaststellen.

La chambre était composée de

Messieurs : G. HOLOYE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

G. VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,
J. MASQUELIN, staatsraden,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,

M. VERSCHELDEN, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M. J. LIGOT, premier auditeur.

De kamer was samengesteld

De overeenstemming tussen Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder tozicht van H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebrac door de H. J. LIGOT, eerste aud

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. TRUYENS.

LE PRESIDENT - DE VOORZITT

G. HOLOYE.